

Adrian Schiebe

Oppositionelle Regierungskontrolle

Parlamentarische Regierungskontrolle
durch Kleine und Große Anfragen



Diplomica Verlag

Schiebe, Adrian: Oppositionelle Regierungskontrolle: Parlamentarische Regierungskontrolle durch Kleine und Große Anfragen. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2016

Buch-ISBN: 978-3-95934-855-3

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95934-355-8

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg
<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2016
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------------------|-----------|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis..... | 7 |
| 1. Einleitung..... | 9 |
| 2. Theorie | 15 |
| 2.1 Opposition..... | 16 |
| 2.2 Kontrollfunktion..... | 25 |
| 2.3 Interpellation | 30 |
| 2.4 Hypothesen..... | 34 |
| 3. Methode und Datenauswahl | 41 |
| 3.1 Operationalisierung..... | 42 |
| 3.2 Datenerhebung | 45 |
| 4. Auswertung..... | 49 |
| 4.1 Wertvorstellungen und Präferenzen..... | 52 |
| 4.1.1 CDU/CSU | 53 |
| 4.1.2 SPD | 55 |
| 4.1.3 FDP | 58 |
| 4.1.4 Bündnis 90/Die Grünen | 61 |
| 4.1.5 DIE LINKE..... | 63 |
| 4.1.6 Links-Rechts-Skala..... | 68 |
| 4.2 Thematische Spezialisierung..... | 72 |
| 4.3 Ressourcen | 76 |
| 4.4 Einflussnahme durch Bundesrat..... | 79 |
| 5. Fazit..... | 85 |

| | |
|-----------------------------------------|-----------|
| Literaturverzeichnis | 91 |
| Datenquellen | 96 |
| Große und Kleine Anfragen..... | 96 |
| Wahlperioden..... | 96 |
| Wahlergebnisse und Fraktionsgrößen..... | 96 |
| Mehrheitsverhältnisse Bundesrat..... | 97 |
| Präferenzen und Wertvorstellungen..... | 97 |
| Anhang..... | 99 |
| A. Tabellen..... | 99 |

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 2.1: Hypothesentabelle..... | 39 |
| Tabelle 4.1: Wahlperioden..... | 49 |
| Tabelle 4.2: Zweitstimmenanteil in Prozent nach Parteien | 50 |
| Tabelle 4.3: Parteien im Bundestag | 51 |
| Tabelle 4.4: Standpunkteübersicht der Parteien | 67 |
| Tabelle 4.5: Kleine Anfragen pro Monat nach Fraktionen..... | 71 |
| Tabelle 4.6: Große Anfragen pro Monat nach Fraktionen..... | 71 |
| Tabelle 4.7: Anteil eines Themenfelds im Wahlprogramm (in Prozent)..... | 73 |
| Tabelle 4.8: Kleine Anfragen pro Monat nach Fraktionen und Themenfeldern ... | 75 |
| Tabelle 4.9: Große Anfragen pro Monat nach Fraktionen und Themenfeldern | 75 |
| Tabelle 4.10: Mandate der Parteien im Bundestag..... | 77 |
| Tabelle 4.11: Kleine Anfragen pro Monat nach Fraktionen und Bundesratsmehrheiten..... | 83 |
| Tabelle 4.12: Große Anfragen pro Monat nach Fraktionen und Bundesratsmehrheiten..... | 84 |
| Tabelle 5.1: Hypothesentabelle - Ergebnisse..... | 88 |
| Tabelle A1: Zuordnung der Themenfelder zu den Ministerien | 99 |
| Tabelle A2: Kleine Anfragen nach Fraktion..... | 100 |
| Tabelle A3: Große Anfragen nach Fraktion | 100 |
| Tabelle A4: Kleine Anfragen nach Fraktion und Themenfeld | 101 |
| Tabelle A5: Große Anfragen nach Fraktion und Themenfeld..... | 101 |
| Tabelle A6: Kleine Anfragen nach Fraktion und Bundesratsmehrheiten..... | 102 |
| Tabelle A7: Große Anfragen nach Fraktion und Bundesratsmehrheiten | 103 |

Abbildungen

| | |
|---------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 4.1: Links-Rechts-Skala 15. Wahlperiode | 68 |
| Abbildung 4.2: Links-Rechts-Skala 16. Wahlperiode | 69 |
| Abbildung 4.3: Links-Rechts-Skala 17. Wahlperiode | 69 |

1. Einleitung

In der Zeit einer Großen Koalition, welche durch ihre zahlenmäßige Überlegenheit die Debatten im Bundestag dominiert und neben der die Beiträge der Opposition unterzugehen drohen, rückt die Opposition als parlamentarischer Akteur in das Interesse der Betrachtung. Diese muss sich trotz der Dominanz durchsetzen, um ihre Interessen zu artikulieren. Da zum Beispiel die Redezeit im Parlament entsprechend der Fraktionsstärken aufgeteilt wird (vgl. Deutscher Bundestag 2015a), steht den Oppositionsfraktionen nur ein kleiner Zeitraum in der Plenardebatte zur Verfügung, um sich in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen. Doch die öffentliche Debatte über die Auswirkungen einer solchen Regierungsdominanz befasste sich primär mit den Fragen, ob die Beteiligungsmöglichkeiten der Parteien in der Opposition erweitert werden müssen oder zumindest die Hürden für eine Beteiligung gesenkt werden können, um eine oppositionelle Repräsentation im Deutschen Bundestag zu gewährleisten. Für die Politikwissenschaft stellt sich in dieser Diskussion zunächst eine andere grundlegendere Frage. Es geht dabei um die Rolle, welche eine Oppositionspartei überhaupt im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland einnimmt und wie sie ihren Aufgaben nachkommt. Aus dieser Betrachtung heraus ergeben sich schließlich verschiedene Fragestellungen, die sich mit den Aktionsfeldern, der Funktion und der Struktur einer Opposition sowie den einzelnen Parteien in jener befassen. Hierbei kann das Hinterfragen der Kontrollwahrnehmung durch die Parlamentsminderheit eine solche Betrachtung darstellen. In Bezug auf die Ausfüllung der Kontrollfunktion des Parlaments stellen die Mittel der Interpellation, insbesondere Kleine und Große Anfragen, wichtige Gegenstände der Oppositionsarbeit dar. Es stellt sich dabei die Frage: Welche Anreize hat eine Oppositionspartei, um das Instrument der Großen und Kleinen Anfrage zu nutzen?

Nachdem das Ergebnis der Wahl zum 18. Bundestag keine Fortführung der Regierung aus Union und FDP ermöglichte, eine Regierungskoalition aus SPD, Grünen und der Linken auf breite Ablehnung stieß und es bei einer möglichen Koalition der Unionsparteien mit den Grünen nur bei Sondierungsgesprächen blieb, bildete sich die dritte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD (vgl. Hilmer/Merz 2014: 201ff). Diese Neuauflage der Großen Koalition

verleiht einer Betrachtung der Arbeit des Deutschen Bundestags mit Blick auf die oppositionellen Kontrolltätigkeiten eine aktuelle Relevanz.

„Eine Große Koalition dominiert die parlamentarischen Abläufe, kann mit eigener Mehrheit die Verfassung ändern und die politischen Aushandlungen durch die Verlagerung in informelle Runden der Öffentlichkeit entziehen. All dies schadet potenziell der Demokratie. Den Kontrolleuren des Regierungslagers kommt daher während einer Großen Koalition eine besondere Bedeutung zu.“ (Lorenz 2010: 59)

Die Aufgabe der Regierungskontrolle obliegt derzeit somit einer zahlenmäßig deutlich kleineren Opposition, als dies zu Zeiten von normalen Regierungsbündnissen, wie einer minimum winning coalition, der Fall ist. Für die Öffentlichkeit ist diese Konstellation von einem besonderen Interesse geprägt. Die oppositionelle Kontrollausübung ermöglicht eine öffentliche Berichterstattung über verschiedene Themen, in dem sie das Stellen von Anfragen nutzt und die Beantwortung jener Fragen in den Medien thematisiert. Diese Arbeit ermöglicht eine gesellschaftliche Teilhabe an den politischen Geschehnissen. Durch die Bevölkerung wird die Kontrolle der Regierung als eine der wichtigsten Aufgaben des Deutschen Bundestags angesehen, sie stuft die Performance dabei allerdings nur als mittelmäßig ein (vgl. Patzelt 2005: 530). Wenn nun durch die erneute Große Koalition die öffentlichen Kontrollaktivitäten des Bundestags abnehmen sollten, könnte die gesellschaftliche Bindung zum Parlament beeinträchtigt werden. Inwieweit eine effektive Regierungskontrolle, mit einem Interesse an der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit, durch die Oppositionsparteien in verschiedenen Parlamentszusammensetzungen stattfinden kann, ist daher eine Frage von aktueller gesellschaftlicher Bedeutung.

Während sich das gesellschaftliche Interesse an den Auswirkungen einer Großen Koalition auf die Kontrollfähigkeit der Opposition orientiert, ergibt sich für eine politikwissenschaftliche Betrachtung mit den strukturellen Eigenschaften von Oppositionsparteien eine zusätzliche Bedeutung. Der Untersuchungsgegenstand der Opposition ist dabei sehr umfassend. Je nachdem in welchen Themenbereich das Hauptinteresse der Analyse liegt, sind verschiedene Ansätze und Eigenschaften denkbar. Wenn es in erster Linie um einen länderspezifischen Wandel von Opposition geht oder um Eigenschaften der verschiedenen Oppositionsparteien in einem Staat, so kann zum Beispiel die Entwicklung der Opposition im zeitlichen Verlauf in Betracht kommen (s. Kirchheimer 1966). Sollen aber etwa verschiede-

ne Oppositionstypologien entwickelt werden, so reicht eine Untersuchung eines Staates nicht aus, da dabei keine Variationen in der Regierungsform oder der politischen Kultur berücksichtigt werden müssen. Anhand einer vergleichenden Länderstudie könnten diese Faktoren mit einfließen und deutliche Unterschiede zwischen Oppositionen in verschiedenen demokratischen Systemen aufzeigen (vgl. Dahl 1966: 332). Die Betrachtung der parlamentarischen Opposition ermöglicht aber auch eine stark eingegrenzte Untersuchung. Eine Forschungsfrage kann sich zum Beispiel explizit mit einem spezifischen Aufgabenbereich bzw. Tätigkeitsfeld befassen und dabei einen Ländervergleich anfertigen oder sich auf einen Staat konzentrieren. Die Analyse der Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollaufgabe durch die Oppositionsparteien, wäre eine solche Betrachtung.

Als eine Kernaufgabe der parlamentarischen Opposition ist die Kontrolle von Regierungshandeln zu verstehen, weshalb dieses Thema einen wichtigen Untersuchungsgegenstand der Oppositionsforschung darstellt. Das theoretische Konstrukt von parlamentarischer Kontrolle wurde von verschiedenen Autoren und Autorinnen bereits umfassend abgehandelt (s. Steffani 1989; Holtmann/Patzelt 2004; Patzelt 2013). Diese Grundlagen helfen zunächst dabei die Kontrollaktivitäten von Oppositionsparteien zu verorten zu können, für eine empirische Untersuchung zu den Gründen für die Ausübung von Kontrolle müssen aber im Speziellen die messbaren Kontrollvorgänge näher betrachtet werden. Die Mittel der Interpellation sind solche messbaren Kontrollvorgänge. Sie bilden neben der parlamentarischen Mitarbeit die umfassendste Möglichkeit der Kontrollausübung, da sie auch, beziehungsweise insbesondere, öffentlichkeitswirksam sind. In der Oppositionsforschung nimmt die Betrachtung der Mittel der Interpellation bisher nur einen kleinen Anteil ein. Forschungsfragen haben sich dabei mit der Verteilung von Anfragen auf die einzelnen Parteien befasst und Unterschiede aufgezeigt (vgl. Siefken 2010: 26) oder sie haben beispielsweise die Kontrolltätigkeiten auf einer inhaltlichen Ebene der Anfragen im Zusammenhang mit den Parteien in einem Ländervergleich untersucht (s. Vliegthart/Walgrave 2011). Andere Autoren haben sich hingegen mit dem Zweck der Fragetätigkeit befasst. Gunnar Thesen (2013) beschäftigte sich in diesem Kontext mit dem Einfluss von Nachrichten auf das Verhalten der Akteure und wie von diesen, durch ihr Frageverhalten, die eigenen Themenschwerpunkte aufgegriffen werden. Es gibt neben der politikwissenschaftlichen Betrachtung der Interpellation zudem juristische

Analysen (s. Schwarz 1998), welche entsprechende rechtliche Bewertungen des Kontrollinstruments vornehmen.

Inwieweit die Kontrollausübung in Form von Kleinen und Großen Anfragen im Deutschen Bundestag stattfindet und welchen Einfluss dabei einzelne Faktoren als Anreiz zur Nutzung von Interpellation haben, ist eine bisher unzureichend erarbeitete Forschungsperspektive. Insbesondere in Zeiten einer wiederkehrenden Großen Koalition ist es von wissenschaftlichem Interesse, dieser Frage nachzugehen. Da durch die Große Koalition eine sehr große Parlamentsmehrheit existiert, können Abgeordnete, die von der Regierungmeinung abweichen, nur geringen Einfluss ausüben, da die Koalition nicht auf diese angewiesen ist (vgl. Strohmeier 2009: 23). Mit der Großen Koalition geht auf der Seite der Regierungsmehrheit ein Kontrollverlust der einzelnen Parlamentarier und Parlamentarierinnen einher, weil sie ohne das Erpressungspotential der Stimmentziehung nur bedingt Druck auf die Regierung ausüben können. Aus diesem Grund nimmt die Kontrolltätigkeit der Opposition einen höheren Stellenwert ein. Es ist daher zu ergründen, ob spezifische Eigenschaften von Oppositionsparteien der Kontrollausübung nutzen oder dieser hemmend entgegenstehen. Daher wird in dieser Studie der Frage nach den Anreizen für die Nutzung des Instruments der Kleinen und Großen Anfragen durch die Oppositionsparteien nachgegangen.

Die Beantwortung der Forschungsfrage sollte als Idealziel möglichst generalisierbare Aussagen treffen können, welche eine Übertragbarkeit auf unterschiedliche Staaten und deren Systeme ermöglicht. Abhängig von den jeweiligen Parteiensystemen und Mechanismen der Kontrolle von Regierungshandeln in einzelnen Ländern, können die Erkenntnisse dieser Untersuchung auf diese übertragen werden. Dabei ist denkbar, dass in Staaten mit ähnlichen Parteienkonstellationen ähnliche Handlungsmuster erkennbar sind. Allerdings sind zwischen demokratischen Staaten viele Unterschiede in den Mustern von Opposition vorhanden (vgl. Dahl 1966: 332), weshalb ein Ländervergleich in Bezug auf die Forschungsfrage schwierig ist. Da es bei der Relevanz der Fragstellung insbesondere um die Auswirkungen der sich ändernden Zusammensetzung der Opposition in Deutschland geht, wird auf einen Ländervergleich mehrerer Staaten verzichtet. Die Fallauswahl beschränkt sich auf die Bundesrepublik Deutschland, weil mit dem Aufkommen der Partei DIE LINKE, dem aktuellen Verschwinden der FDP

auf Bundesebene sowie des Aufstrebens der Alternativen für Deutschland, als neue Partei, der Deutsche Bundestag vor neue Herausforderungen gestellt wird. Neben neuen Koalitionsoptionen ergeben sich auch wandelnde Mehrheiten und die daraus resultierenden Verschiebungen in der Zusammensetzung der Opposition. Die variierenden Oppositionskonstellationen können durch einen zeitlichen Vergleich betrachtet werden. Für diesen werden die Anreize für die Kontrollausübung in den Wahlperioden von 2002 bis 2013, also die 15., 16. und 17. Wahlperiode, analysiert. In diesen Legislaturperioden können drei verschiedene Regierungskonstellationen beobachtet werden, es sind zudem unterschiedlich viele Fraktionen in der Opposition vertreten und eine Gegenüberstellung von Großer Koalition und Kleiner Koalition wird ermöglicht.

Zum Erarbeiten der Antwort auf die Forschungsfrage wird zunächst der theoretische Rahmen aufgezeigt (s. Kapitel 2). Hierbei steht die Opposition als solche am Anfang der Theorie (s. Kapitel 2.1). Es soll dort auf die Funktion einer Opposition und die diversen Typologien eingegangen werden. Dieses bildet die Grundlage für das weitere Vorgehen. Durch die Ausführung zur Kontrollfunktion wird sich anschließend mit der Kernfunktion der Opposition befasst (s. Kapitel 2.2). Anhand der Hinwendung zu den zwei Mitteln der Interpellation (s. Kapitel 2.3), der Großen und der Kleinen Anfrage, wird die theoretische Ausarbeitung der Untersuchungsgegenstände abgeschlossen, so dass die Hypothesen des Forschungsvorhabens erarbeitet werden können (s. Kapitel 2.4). Nach der Theorie folgt die Ausführung zur Methode und Datenauswahl (s. Kapitel 3). Dort wird mit der Operationalisierung der aufgestellten Hypothesen begonnen (s. Kapitel 3.1) und die Datenerhebung beschrieben (s. Kapitel 3.2). Die darauf folgende Auswertung unterteilt sich in die möglichen Einflüsse auf die Nutzung der Mittel der Interpellation: Die Betrachtung der Wertvorstellungen und Präferenzen der Parteien (s. Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2); der Ressourcenabhängigkeit der Anfragenstellung (s. Kapitel 4.3); die mögliche Einflussnahme durch den Bundesrat, welcher im Zwei-Kammern-System als weitere oppositionelle Kraft wirken kann (s. Kapitel 4.4). Abschließend wird mit dem Fazit die Forschungsfrage beantwortet und ein Resümee gezogen (s. Kapitel 5).